Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 16 de enero de 2014*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2004/38/CE — Derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros — Derecho de residencia en un Estado miembro de un nacional de un Estado tercero que es descendiente directo de una persona que tiene derecho de residencia en ese Estado miembro — Concepto depersona "a cargo"»

En el asunto C-423/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen (Suecia), mediante resolución de 12 de septiembre de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 17 de septiembre de 2012, en el procedimiento entre

Flora May Reyes

y

Migrationsverket,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, Presidente de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Cuarta, y los Sres. M. Safjan y J. Malenovský y la Sra. A. Prechal (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de septiembre de 2013;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Sra. Reyes, por la Sra. S. Hansson, advokat, y la Sra. T. Fraenkel;

— en nombre del Gobierno sueco, por las Sras. A. Falk y H. Karlsson, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vláčil, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. Bulterman y C. Wissels, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: sueco.

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. J. Beeko, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. Facenna, Barrister;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. C. Tufvesson y el Sr. M. Wilderspin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de noviembre de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 2, número 2, letra c), de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35, y DO 2007, L 204, p. 28).

2 Esta petición se planteó en el marco de un litigio entre la Sra. Reyes, nacional filipina, y el Migrationsverket (Servicio de Inmigración) en relación con la denegación de la solicitud de permiso de residencia en Suecia presentada por la interesada.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El considerando 5 de la Directiva 2004/38 enuncia:

«El derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, para que pueda ejercerse en condiciones objetivas de libertad y dignidad, debe serle reconocido también a los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad. [...]»

4 A tenor del considerando 28 de dicha Directiva:

«Los Estados miembros deben poder adoptar las medidas necesarias para protegerse contra el abuso de derecho o el fraude de ley [...]».

5 El artículo 2 de esta Directiva, con el título «Definiciones», prevé:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) “Ciudadano de la Unión”: toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro;

2) “Miembro de la familia”:

[...]

c) los descendientes directos menores de 21 años o a cargo y los del cónyuge o de la pareja [...]

[…]».

6 El artículo 7 de la misma Directiva, titulado «Derecho de residencia por más de tres meses», precisa:

«1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si:

[...]

b) dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida [...]

[...]

2. El derecho de residencia establecido en el apartado 1 se ampliará a los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro cuando acompañen al ciudadano de la Unión o se reúnan con él en el Estado miembro de acogida, siempre que dicho ciudadano cumpla las condiciones contempladas en [la letra b)] del apartado 1.

[...]»

7 Con arreglo al artículo 23 de la Directiva 2004/38, que lleva por título «Derechos derivados»:

«Los miembros de la familia del ciudadano de la Unión, independientemente de su nacionalidad, beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente en un Estado miembro, tendrán derecho a trabajar por cuenta propia o ajena.»

Derecho sueco

8 Las modificaciones realizadas en la utlänningslagen (2005:716) [Ley (2005:716) de extranjería] y en el utlänningsförordningen (2006:97) [Reglamento (2006:97) de extranjería], que entraron en vigor el 30 de abril de 2006, tenían como finalidad la adaptación del Derecho sueco a la Directiva 2004/38. Las disposiciones así adoptadas coinciden en lo esencial con las de la Directiva.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

9 La Sra. Reyes, nacida en 1987 y nacional filipina, fue confiada a su abuela materna a la edad de 3 años junto con sus dos hermanas. Su madre se estableció en Alemania para trabajar y poder subvenir a las necesidades de su familia en Filipinas. La madre de la Sra. Reyes obtuvo la nacionalidad alemana.

10 La abuela materna de la Sra. Reyes se ocupó de ella durante toda su infancia y adolescencia. Antes de venir a Suecia, la Sra. Reyes vivió durante cuatro años en Manila (Filipinas) con su hermana mayor (hoy fallecida). Entre los 17 y los 23 años realizó dos años de estudios en un centro de educación secundaria y cuatro años de estudios superiores. Tras una formación que incluía prácticas, obtuvo el título de enfermera auxiliar. Tras sus exámenes, estuvo ayudando a su hermana en el cuidado de los hijos de ésta. La madre de la Sra. Reyes siempre mantuvo un estrecho contacto con los miembros de su familia en Filipinas, enviando dinero mensualmente para su manutención y estudios y visitándolos todos los años. La Sra. Reyes nunca ha trabajado ni solicitado ayudas sociales a las autoridades filipinas.

11 En diciembre de 2009, la madre de la Sra. Reyes se trasladó a Suecia para vivir con un nacional noruego que residía en dicho Estado miembro. Durante el verano de 2011 contrajo matrimonio con él. Desde 2009, este último, que dispone de recursos procedentes de una pensión de jubilación, envía regularmente dinero a la Sra. Reyes así como a los demás miembros de la familia de su esposa que viven en Filipinas. Desde su llegada a Suecia, la madre de la Sra. Reyes no trabaja y vive de la pensión de jubilación de su esposo.

12 El 13 de marzo de 2011 la Sra. Reyes entró en el espacio Schengen. El 29 de marzo de 2011 solicitó un permiso de residencia en Suecia en calidad de miembro de la familia a cargo de su madre y de la pareja noruega de ésta.

13 El Migrationsverket denegó, el 11 de mayo de 2011, la solicitud presentada por la Sra. Reyes al considerar que ésta no había acreditado que el dinero que, indiscutiblemente, le habían enviado su madre y la pareja de ésta hubiera estado destinado a cubrir sus necesidades básicas de alimentación, alojamiento y acceso a la sanidad en Filipinas. También estimó que la Sra. Reyes no había expuesto qué recursos podía ofrecer el sistema de seguridad y protección social de su país de origen a una persona en su situación. Por el contrario, consideró que la Sra. Reyes había probado que había obtenido un título en su país de origen y que había hecho prácticas en él. Además, entendió que, durante su infancia y adolescencia, la Sra. Reyes había estado a cargo de su abuela materna. Por tanto, el Migrationsverket llegó a la conclusión de que la Sra. Reyes no había probado estar a cargo de los miembros de su familia en Suecia.

14 La Sra. Reyes impugnó la decisión de denegación del Migrationsverket ante el förvaltningsrätten i Göteborg – Migrationsdomstolen [Tribunal de lo contencioso-administrativo de primera instancia de Gotemburgo, Tribunal de primera instancia en materia de inmigración], que desestimó el recurso. Este órgano jurisdiccional no puso en duda que la madre y el padrastro hubieran cubierto las necesidades básicas de la demandante en el asunto principal, pero consideró que la situación social de ésta no le impedía subvenir a sus necesidades básicas en su país de origen sin el apoyo material de su madre y su padrastro. Al apreciar la situación, dicho órgano jurisdiccional tuvo en cuenta que la Sra. Reyes era joven, había estudiado y vivido en Manila, tenía un título de enseñanza superior y algunos de los miembros de su familia vivían en Filipinas. En su opinión, el solo hecho de que la madre y el padrastro de la Sra. Reyes hubieran decidido mantenerla no probaba que existiera una relación de dependencia que justificase la concesión a la interesada de un derecho de residencia en Suecia.

15 La Sra. Reyes interpuso un recurso ante el Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen [Tribunal de apelación de lo contencioso-administrativo de Estocolmo, Tribunal de apelación en materia de inmigración] contra la sentencia del förvaltningsrätten i Göteborg – Migrationsdomstolen. Sostiene que, aunque ha cursado estudios, no ha encontrado trabajo en Filipinas, donde el desempleo es endémico. Según ella, su madre y su padrastro no transferirían cantidades tan importantes con tal regularidad si no fueran indispensables para garantizar la supervivencia de la familia en su país de origen.

16 El tribunal remitente señala que las partes del litigio principal tienen opiniones divergentes sobre la interpretación del requisito de «estar a cargo» establecido en el artículo 2, número 2, letra c), de la Directiva 2004/38. A este respecto, remitiéndose a las sentencias de 18 de junio de 1987, Lebon (316/85, Rec. p. 2811), y de 9 de enero de 2007, Jia (C-1/05, Rec. p. I-1), dicho tribunal se pregunta si, a la hora de apreciar si una persona se encuentra en condiciones de subvenir a sus necesidades básicas, puede tomarse en consideración el hecho de que ésta tenga la posibilidad de cubrirlas mediante el ejercicio de una actividad remunerada.

17 Además, el tribunal remitente se plantea qué incidencia puede tener, al apreciar el concepto de «miembro de la familia a cargo» en el sentido de dicha Directiva, la intención de la Sra. Reyes de trabajar en el Estado miembro de acogida. Según dicho tribunal, el ejercicio de una actividad

remunerada tendría como consecuencia que desapareciera el derecho de residencia basado en el motivo invocado dado que, al obtener rendimientos de trabajo, la situación de dependencia dejaría de existir.

18 En estas circunstancias, el Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Puede interpretarse el artículo 2, número 2, letra c), de la Directiva [2004/38] en el sentido de que un Estado miembro está legitimado para exigir, en ciertas circunstancias, que un descendiente directo mayor de 21 años haya intentado conseguir un empleo, una ayuda de subsistencia de las autoridades de su país de origen y/o alguna otra forma de subsistencia, sin lograrlo, antes de considerar que ese descendiente está a cargo de un ciudadano de la Unión y, por tanto, incluido en la definición de miembro de la familia prevista en el artículo 2, número 2, letra c), de la Directiva [2004/38]?

2) A la hora de interpretar el requisito de estar "a cargo" establecido en el artículo 2, número 2, letra c), de la Directiva [2004/38], ¿qué importancia tiene que el descendiente –en razón de circunstancias personales como la edad, la formación y la salud– tenga buenas perspectivas de encontrar un empleo y tenga, además, la intención de empezar a trabajar en dicho Estado miembro, cuando la obtención de un empleo supondría que dejarían de cumplirse los requisitos necesarios para poder estimar que dicho descendiente está a cargo en el sentido del citado artículo?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

19 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente solicita, en esencia, que se dilucide si el artículo 2, número 2, letra c), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro puede exigir, en circunstancias como las del asunto principal, que un descendiente directo mayor de 21 años haya intentado conseguir un empleo, una ayuda de subsistencia de las autoridades de su país de origen y/o alguna otra forma de subsistencia, sin lograrlo, antes de considerar que ese descendiente está a cargo y, por tanto, incluido en la definición de «miembro de la familia» prevista en dicha disposición.

20 A este respecto, procede señalar que, para que un descendiente directo mayor de 21 años de un ciudadano de la Unión pueda considerarse «a cargo» de éste, en el sentido del artículo 2, número 2, letra c), de la Directiva 2004/38, debe probarse que existe una situación de dependencia real (véase, en este sentido, la sentencia Jia, antes citada, apartado 42).

21 Esta dependencia resulta de una situación de hecho que se caracteriza por que el ciudadano de la Unión que ejerció el derecho de libre circulación o su cónyuge garantizan el apoyo material del miembro de la familia (véase, en este sentido, la sentencia Jia, antes citada, apartado 35).

22 Para determinar la existencia de tal dependencia, el Estado miembro de acogida debe apreciar si, a la vista de sus circunstancias económicas y sociales, el descendiente directo mayor de 21 años de un ciudadano de la Unión no cubre sus necesidades básicas. La necesidad del apoyo material debe darse en el Estado de origen o de procedencia de dicho descendiente en el momento en que solicita establecerse con dicho ciudadano (véase, en este sentido, la sentencia Jia, antes citada, apartado 37).

23 Por el contrario, no es necesario determinar los motivos de dicha dependencia ni, por tanto, las razones por las que se recurre a ese apoyo. Esta interpretación viene impuesta, en particular, por el principio según el cual las disposiciones que, como la Directiva 2004/38, establecen la libre circulación de los ciudadanos de la Unión, uno de los fundamentos de la Unión, deben interpretarse en sentido amplio (véase, en este sentido, la sentencia Jia, antes citada, apartado 36 y jurisprudencia citada).

24 Pues bien, el hecho de que, en circunstancias como las del asunto principal, un ciudadano de la Unión proceda regularmente, durante un período considerable, al pago a dicho descendiente de una cantidad de dinero necesaria para que éste cubra sus necesidades básicas en el Estado de origen demuestra que existe una situación de dependencia real de ese descendiente con relación a dicho ciudadano.

25 En estas circunstancias, no puede exigirse a dicho descendiente que, además, demuestre haber intentado conseguir un empleo, una ayuda de subsistencia de las autoridades de su país de origen y/o alguna otra forma de subsistencia, sin lograrlo.

26 En efecto, la exigencia de dicha demostración adicional –que, como ha señalado el Abogado General en el punto 60 de sus conclusiones, no es fácil en la práctica– puede dificultar excesivamente el ejercicio por parte del descendiente del derecho de residencia en el Estado miembro de acogida, mientras que las circunstancias descritas en el apartado 24 de la presente sentencia ya demuestran que existe una situación de dependencia real. Por este motivo, dicha exigencia podría privar de eficacia a los artículos 2, número 2, letra c), y 7, de la Directiva 2004/38.

27 Por lo demás, no cabe excluir que esta exigencia obligue al descendiente afectado a realizar trámites, como intentar obtener diversos certificados que acrediten que no se ha encontrado ningún trabajo ni se ha recibido ninguna prestación social, que son más complicados que el trámite que consiste en obtener un documento de la autoridad competente del Estado de origen o de procedencia que acredite que existe una situación de dependencia. Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que tal documento no puede constituir un requisito para la expedición de un permiso de residencia (sentencia Jia, antes citada, apartado 42).

28 En consecuencia, debe responderse a la primera cuestión prejudicial planteada que el artículo 2, número 2, letra c), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro no puede exigir, en circunstancias como las del asunto principal, que un descendiente directo mayor de 21 años haya intentado conseguir un empleo, una ayuda de subsistencia de las autoridades de su país de origen y/o alguna otra forma de subsistencia, sin lograrlo, antes de considerar que ese descendiente está a cargo y, por tanto, incluido en la definición de «miembro de la familia» prevista en dicha disposición.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

29 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente solicita, en esencia, que se dilucide si el artículo 2, número 2, letra c), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que un miembro de la familia ?en razón de circunstancias personales como la edad, la formación y la salud– tenga buenas perspectivas de encontrar un empleo y tenga, además, la intención de trabajar en el Estado miembro de acogida incide en la interpretación del requisito de estar «a cargo» establecido en dicha disposición.

30 A este respecto, ha de señalarse que la situación de dependencia debe existir en el país de procedencia del miembro de la familia de que se trate en el momento en el que solicita establecerse con el ciudadano de la Unión del que está a cargo (véanse, en ese sentido, las sentencias Jia, antes citada, apartado 37, y de 5 de septiembre de 2012, Rahman y otros, C-83/11, apartado 33).

31 De lo anterior se deriva, como han alegado en esencia todos los interesados que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, que las eventuales perspectivas de conseguir un empleo en el Estado miembro de acogida, que permitan, en su caso, al descendiente directo mayor de 21 años de un ciudadano de la Unión dejar de estar a su cargo, una vez que disfruta del derecho de residencia, no inciden en la interpretación del requisito de estar «a cargo» establecido en el artículo 2, número 2, letra c), de la Directiva 2004/38.

32 Por otro lado, como ha alegado fundadamente la Comisión Europea, la solución contraria prohibiría en la práctica a dicho descendiente buscar un trabajo en el Estado miembro de acogida, e infringiría de este modo el artículo 23 de la citada Directiva, que autoriza expresamente a ese descendiente, si tiene derecho de residencia, a trabajar por cuenta propia o ajena (véase, por analogía, la sentencia Lebon, antes citada, apartado 20).

33 En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 2, número 2, letra c), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que un miembro de la familia –en razón de circunstancias personales como la edad, la formación y la salud– tenga buenas perspectivas de encontrar un empleo y tenga, además, la intención de trabajar en el Estado miembro de acogida no incide en la interpretación del requisito de estar «a cargo» establecido en dicha disposición.

Costas

34 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

1) **El artículo 2, número 2, letra c), de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro no puede exigir, en circunstancias como las del asunto principal, que un descendiente directo mayor de 21 años haya intentado conseguir un empleo, una ayuda de subsistencia de las autoridades de su país de origen y/o alguna otra forma de subsistencia, sin lograrlo, antes de considerar que ese descendiente está a cargo y, por tanto, incluido en la definición de «miembro de la familia» prevista en dicha disposición.**

2) **El artículo 2, número 2, letra c), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que un miembro de la familia –en razón de circunstancias personales como la edad, la formación y la salud– tenga buenas perspectivas de encontrar un empleo y tenga, además, la intención de trabajar en el Estado miembro de acogida no incide en la interpretación del requisito de estar «a cargo» establecido en dicha disposición.**

Firmas